

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente,

O Ministério Público desta Corte, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da Lei e de fiscalizar sua execução, vem, por meio do Procurador que esta subscreve, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO**, para expor os seguintes fatos e, ao final, requerer o que segue.

Notícia publicada no jornal Valor Econômico, edição de 9.10.2015 dá conta de graves irregularidades no âmbito da administração orçamentário-financeira do Governo Federal (grifamos):

Dilma repete prática condenada por Tribunal

Por Ribamar Oliveira

A presidente Dilma Rousseff repetiu neste ano uma prática condenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no julgamento em que recomendou ao Congresso a rejeição das contas do governo federal de 2014. Dilma editou seis decretos autorizando créditos suplementares ao Orçamento da União, mesmo antes de o Congresso Nacional ter aprovado a redução da meta de superávit primário para 2015, definida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Com os decretos, Dilma ampliou os gastos federais em R$ 2,5 bilhões, que serão bancados pelo superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014 e do excesso de arrecadação.

Ao analisar as contas do ano passado, o TCU considerou que Dilma editou este mesmo tipo de decreto de créditos suplementares sem comprovar que eles eram compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecido na LDO, ferindo assim, no entendimento do Tribunal, o artigo 4° da lei orçamentária e o disposto no artigo 167, inciso V, da Constituição. Para o TCU, os créditos não poderiam ter sido abertos porque teriam que ser compatíveis com o superávit primário previsto na LDO daquele ano que ainda estava em vigor. **Qualquer ampliação do gasto, disse o TCU, só poderia ter ocorrido depois de aprovada a mudança da meta fiscal.**

Em 22 de julho deste ano, o governo encaminhou ao Congresso um **projeto de lei propondo reduzir a meta de resultado primário de 2015 de R$ 55,3 bilhões para R$ 5,8 bilhões.** Depois que o projeto foi enviado ao Congresso, a presidente Dilma Rousseff **assinou seis decretos abrindo créditos suplementares ao Orçamento da União deste ano, com recursos decorrentes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2014 e do excesso de arrecadação.** Os decretos são de 27/7/2015 (quatro decretos não numerados) e de 20/8/2015 (dois decretos não numerados). Os

créditos suplementares dos seis decretos totalizam R$ 95,9 bilhões. Mas, desse total, R$ 93,4 bilhões resultam de anulação parcial de dotações orçamentárias já existentes, ou seja, são simples remanejamentos.

Os outros R$ 2,5 bilhões (R$ 95,9 bilhões menos R$ 93,4 bilhões) representam efetiva ampliação de despesa, que serão custeadas, de acordo com os decretos, pelo superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014 e pelo excesso de arrecadação deste ano. **O problema é que a ampliação de despesa foi feita sem a comprovação de que isso é compatível com a meta fiscal ainda em vigor, de acordo com as fontes ouvidas pelo Valor.**

O governo discorda do entendimento do TCU, pois considera que a abertura de créditos suplementares não afeta a meta fiscal. 'O que interessa é o limite de empenho, fixado no decreto de contingenciamento', explicou uma fonte credenciada da área econômica. 'É o limite de contingenciamento que afeta a meta e ele não foi alterado pelos decretos', disse.

A reedição este ano de prática condenada pelo TCU pode dificultar a estratégia do governo de barrar os pedidos de *impeachment* da presidente. Um dos argumentos jurídicos da defesa do governo é que Dilma não pode ser condenada por atos cometidos no mandato anterior. **Se o entendimento do TCU sobre as contas de 2014 for confirmado pelo Congresso, a presidente terá repetido no atual mandato uma operação considerada irregular. "**

II

A matéria do jornalista especializado acima reproduzida é absolutamemte precisa. A Constituição Federal de 1988, que também é norteadora da disciplina fiscal, assim pontificou :

"Art. 167. São vedados:
(...)
V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; "

No bojo da apreciação das Contas do Governo Federal/2014 (TC-005.335/2015-9), o Ministro-Relator Augusto Nardes, cuja análise foi acolhida, na íntegra e por unanimidade, pelo Tribunal Pleno do TCU, assim se pronunciou sobre o tema no voto que precedeu o Parecer Prévio (grifamos):

"9.2.10 Indício de irregularidade 17.1.2 do Despacho encaminhado à Presidente da República pelo Aviso-895-GP-TCU-2015

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por

meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V, da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto a esse ponto, as contrarrazões defendem a tese de que os dispositivos legais mencionados foram exatamente o fundamento para a edição dos questionados decretos de abertura de créditos suplementares, manejando, ainda, os seguintes argumentos:

a) não há que se falar em violação ao art. 4º da LOA 2014 e ao inciso V do art. 167 da CF/1988, pois a abertura de créditos suplementares, por si só, não impacta a meta de resultado primário e porque:

a.1) no que tange às despesas discricionárias, essas estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira, conforme prevê o § 13 do art. 50 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014);

a.2) no tocante às despesas obrigatórias, os créditos devem ser abertos e seu impacto considerado nas avaliações bimestrais, prévia ou posteriormente, porque tais despesas são de execução obrigatória e não se submetem à avaliação de conveniência e oportunidade;

a.3) a necessidade de observância da meta de resultado primário e dos limites do decreto de programação orçamentária foi ratificada nas exposições de motivos que acompanharam os decretos;

a.4) quase todos os créditos suplementares de despesas obrigatórias foram feitos após a incorporação de ampliação de sua estimativa ao Relatório Bimestral.

Defende, ainda, a tese de que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação pelo Congresso Nacional de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão. Por essa razão, em observância aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima, impõe-se a compreensão prospectiva do tema, uma vez que se refere a prática já consolidada e não ressalvada nas Contas do Governo de 2009.

Alega, ademais, que a Lei 4.320/1964 permite a utilização de resultado de exercícios anteriores para custear despesas instituídas mediante crédito adicional; e que o importante, para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, não é o exame das fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais, mas sim a natureza das despesas correspondentes.

Por fim, aduz que o art. 2º da Medida Provisória nº 661/2014 autorizou a utilização dos recursos de superávit financeiro vinculados para cobertura de despesas primárias obrigatórias, exceto nos casos de vinculação constitucional e de repartição de receitas destinadas a estados, Distrito Federal e municípios.

Acolho o exame da Semag que ratifica o entendimento acerca da

irregularidade consubstanciada na abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal, e ao art. 4º da Lei nº 12.952/2014 (LOA-2014).

Acompanho, igualmente, a unidade técnica no que tange ao indício de irregularidade relativo à desvinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, que estaria contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), quando propõe que essa matéria seja examinada em outra oportunidade, em processo específico destinado a esse fim, uma vez que tal aspecto não prejudica a análise acerca da ilegalidade dos decretos em discussão.

Com efeito, conforme detalhadamente demonstrado no exame da Semag, as teses defendidas, bem como os argumentos manejados nas contrarrazões, não se mostram suficientes para elidir a irregularidade apontada, senão para excluir do exame a questão relativa ao possível descumprimento do art. 8º da LRF.

A seguir, explicito os fundamentos que embasam esse meu juízo.

Preliminarmente, registro, a título do esclarecimento requerido nas contrarrazões, que o indício de irregularidade de que se trata encontra-se adequadamente caracterizado, não restando dos seus termos qualquer óbice ao contraditório e à ampla defesa.

Com efeito, a irregularidade caracteriza-se pela emissão, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, de decretos de abertura de créditos suplementares em descumprimento ao comando do art. 4º da LOA-2014, que a autorizava sob a estrita condição de serem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO para o exercício de 2014 e desde que observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF. Vide o texto da norma:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas. (grifou-se)

Tal ação, ademais, conforme apontado pela unidade técnica, infringiu, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal que, ao dispor sobre os orçamentos públicos, veda expressamente a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização legislativa, situação que se verificou nesse caso, uma vez que a condição ***sine qua non*** constante da autorização legislativa não foi observada:

> Art. 167. São vedados:
> (...)
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por oportuno, rememoro a situação de fato, amplamente discutida nos autos, para demonstrar a sua correta subsunção às normas mencionadas: referidos decretos foram emitidos em 10/11, 13/11 e 4/12/2014, momentos em que a meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 já se encontrava irremediavelmente comprometida, havendo o Poder Executivo federal, para evitar o seu descumprimento, enviado, em 5/11/2014, o Projeto de Lei (PLN) nº 36/2014 com o objetivo de reduzir a meta de resultado primário para o exercício. Eis o teor do referido PLN:

> Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea 'c' do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.

Portanto, por ocasião da edição dos decretos a principal condição estabelecida na norma autorizativa - compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário -, não fora observada, eis que inexistia lei formal alterando a referida meta, pelo que concluo que não pode prosperar a tese da defesa de que os dispositivos legais apontados (art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 4º da LOA-2014) são exatamente os fundamentos legais para a questionada edição dos decretos.

No mesmo sentido, e tendo em vista essa situação de fato, não podem prosperar os argumentos expressos nas contrarrazões e adequadamente refutados no exame da Semag, cujos elementos incorporo às razões de minha decisão, procedendo apenas breves comentários sobre os principais deles.

Em primeiro lugar, não merece acolhida, como bem o demonstrou a Semag, o argumento de que o tratamento fiscal a ser dado à abertura de créditos adicionais, segregando-a em despesas discricionárias e obrigatórias, e a conclusão de que a abertura de créditos suplementares relativos a essas últimas não gera qualquer impacto no cumprimento da meta fiscal, uma vez que a execução desses créditos fica restrita aos limites de empenho e movimentação financeira, simplesmente porque, no caso, não houve limitação de empenho e como se disse alhures, a meta de resultado fiscal já estava comprometida por ocasião da emissão dos decretos de abertura de crédito.

Igualmente, não pode prosperar o argumento de que não se afigura plausível a tese de inadequação de suplementação de despesa obrigatória com a obtenção da meta de resultado porque, conforme abordagem da Semag, ambas as naturezas de despesas têm reflexo na meta de resultado, uma vez que os normativos determinam o contingenciamento das despesas discricionárias para que os recursos sejam destinados à cobertura daquelas de natureza obrigatória.

> Também não merece acolhida o argumento de que a necessidade de observância da meta de resultado primário foi registrada nas exposições de motivos dos decretos em questão, porque, conforme assevera a Semag, tais registros não foram acompanhados dos pertinentes atos de gestão fiscal impostos ao Poder Executivo pela LRF e pela LDO.
> Quanto à alegação de que essa mesma situação de fato, abertura de créditos suplementares na pendência de apreciação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei alterando a meta de resultado primário não ocorreu apenas no exercício de 2014, mas também em 2009, sem que o TCU apontasse qualquer ressalva na apreciação das Contas do Governo daquele exercício, endosso plenamente a abordagem da Semag concluindo que tal procedimento configura descumprimento do princípio da legalidade, a ratificar a irregularidade originalmente apontada.
> No que tange ao pleito relativo à necessidade de se respeitar o princípio da segurança jurídica e a possibilidade de adoção de compreensão prospectiva sobre o tema pelo Tribunal, registro que tais questões foram examinadas no exame das preliminares suscitadas pela AGU, no início deste capítulo.
> Com relação ao indício de que os decretos em questão contrariaram o art. 8º da LRF, acolho a proposta da Semag de que essa questão seja examinada em outra oportunidade, tendo em vista tratar-se de questão secundária que em nada prejudica a análise da antijuridicidade dos decretos não numerados.
> Ante o exposto, concluo, em linha com as ponderações da unidade técnica, que os elementos constantes das contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os indícios apontados no subitem 17.1.2, excluída a referência ao parágrafo único do art. 8º da LRF, do despacho que proferi nestes autos, em 12/8/2015, devendo tal irregularidade ser consignada no parecer final deste relatório. "

Sobre o tema, a Lei 13.115/2015, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015 – Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015, preceitua o que segue:

> "Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no <u>parágrafo único do art. 8º da LRF</u> e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:
> (...)"

A Exmª Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, em 22/7/2015, Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) que visa a alterar a meta fiscal estabelecida no art. 2º Lei 13.080/2015 (LDO/2015), conforme transcrito, em parte, abaixo:

> Art. 2º **A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R$ 66.325.000.000,00 (sessenta e seis bilhões, trezentos e vinte e cinco milhões de reais), já considerada a redução do montante de R$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R$ 55.279.000.000,00** (cinquenta e cinco bilhões, duzentos e setenta e nove milhões de reais), e R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.
>
> § 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário de que trata o **caput**, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.
>
> § 2º Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2015, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 11, inciso VI, desta Lei.
>
> § 3º A Lei Orçamentária de 2015 observará, como redutor da meta de superávit primário, o montante constante do respectivo Projeto.
>
> § 4º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R$ 11.046.000.000,00 (onze bilhões e quarenta e seis milhões de reais) e, para efeitos de cumprimento do estabelecido no **caput**, o Governo Central compensará o eventual valor não atingido por esses entes.
>
> § 5º A dedução de R$ 28.667.000.000,00 (vinte e oito bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões de reais) relativos ao PAC mencionada no **caput** deste artigo abrange, na execução da Lei Orçamentária de 2015, o valor dos respectivos restos a pagar.
>
> § 6º As programações do PAC a que se refere o § 5º deste artigo, contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2015 com o identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.
>
> Art. 3º Se as reestimativas para a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB superarem a estimativa utilizada para fins de elaboração do Anexo IV.1. - Metas Fiscais Anuais desta Lei fica o Poder Executivo autorizado a aumentar a meta de superávit primário prevista no art. 2º.-
>
> Art. 4º (VETADO).

O citado PLN 5/2015 encontra-se atualmente na Comissão Mista de Orçamento (http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122481) e possui o seguinte teor (grifou-se):

> "Art. 1º A Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 2º A aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e a execução da referida Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro, de R$ 8.747.000.000,00 (oito bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões de reais), **sendo a meta de superávit primário de R$ 5.831.000.000,00 (cinco bilhões, oitocentos e trinta e um milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV.**

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário de que trata o *caput*, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é de R$ 2.916.000.000,00 (dois bilhões, novecentos e dezesseis milhões de reais).

§ 3º Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2015, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso VI do *caput* do art. 11 e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 4º A meta de superávit primário mencionada no *caput* considera:

I - as seguintes medidas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, com as correspondentes estimativas de valores de arrecadação:

a) Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT, cria a obrigação de informar à administração tributária federal as operações e atos ou negócios jurídicos que acarretem supressão, redução ou diferimento de tributo e autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas que indica, com receita estimada de R$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais); e

b) Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2015, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária - RERCT de bens não declarados, de origem lícita, mantidos no exterior por residentes e domiciliados no País e dá outras providências, cuja receita, para fins do § 5º, está estimada em R$ 11.400.000.000,00 (onze bilhões e quatrocentos milhões de reais); e

II - receita de concessões e permissões estimada em R$ 18.251.600.000,00 (dezoito bilhões, duzentos e cinquenta e um milhões e seiscentos mil reais).

§ 5º Se as receitas estimadas nos incisos I e II do § 4º apresentarem frustração, a meta de superávit primário prevista no *caput* será reduzida nos montantes correspondentes, até os valores de R$ 21.400.000.000,00 (vinte e um bilhões e quatrocentos milhões de reais) para as medidas legislativas constantes do inciso I e de R$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) para a estimativa constante do inciso II.' (NR)

Art. 2º O Anexo IV.1 da Lei nº 13.080, de 2015, passa a vigorar na forma do Anexo a esta Lei.

Art. 3º Fica revogado o § 6o do art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. "

O que se depreende, portanto, é que, para fins de alcance da meta de superávit primário, o Governo Federal conta com o êxito das medidas legislativas acima delineadas.

Entretanto, **a edição dos decretos mencionados não foi precedida da necessária observância à lei, que requer responsabilidade na gestão fiscal.** Os decretos editados ampliam despesas que deverão ser custeadas pelo superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2015 e pelo excesso de arrecadação.

Decretos por fonte de financiamento

Data	Decreto	Tipo de Financiamento – R$		
		Superávit Financeiro (A)	Excesso de Arrecadação (B)	Anulação de dotações orçamentárias (c)
27/07/2015	s/nº	703.465.057,00	7.000.000,00	36.048.917.463,00
27/07/2015	s/nº	56.550.100,00	-	1.572.969.395,00
27/07/2015	s/nº	666.186.440,00	594.113.666,00	441.088.922,00
27/07/2015	s/nº	-	365.726,00	29.557.106,00
20/08/2015	s/nº	1.370.419,00	-	55.236.212.150,00
20/08/2015	s/nº	231.412.685,00	262.173.117,00	106.683.043,00
SUBTOTAL		1.658.984.701,00	863.652.509,00	**93.435.428.079,00**
SUBTOTAL (A+B)		**2.522.637.210,00**		
TOTAL (A+B+C)		**95.958.065.289,00**		

Assim, como se observa acima, os citados R$ 2,5 bilhões de reais (R$ 95,9 bilhões menos R$ 93,4 bilhões) representam efetiva ampliação de despesa sem a comprovação de que haja compatibilidade com a meta fiscal.

A materialização da lei que disciplina e exige responsabilidade fiscal do agente público é determinante no sentido de exigir a verificação da condução orçamentária e fiscal realizada pelo governo na oportunidade de efetivação das despesas, exigindo observância aos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal, que incluem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF:

> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da

seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A Nota Técnica 139/2015 da Consultoria Legislativa de Orçamentos, Fiscalização e Controle, do Senado Federal, de 15 de agosto de 2015, e que trata do **"Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do 3º Bimestre de 2015"** já menciona e alerta acerca dos graves problemas fiscais que o país atravessa:

> 10. Relativamente à receita, a Avaliação do 3º Bimestre, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF revisou para baixo a arrecadação da Receita Primária Líquida para 2015, estimando-a em R$ 1.111,6 bilhões contra uma expectativa de R$ 1.223,4 bilhões na LOA 2015, com uma queda bruta de R$ 111,8 bilhões, assim distribuídos: R$ 45,7 bilhões na Receita Tradicionalmente Administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB); R$ 42,7 bilhões na Arrecadação Líquida do RGPS; e R$ 33,7 bilhões nas Receitas não Administradas pela SRFB, onde se destacam as reduções previstas de R$ 19,3 bilhões nas Receitas de Compensações Financeiras (royalties) e de R$ 8,0 bilhões nas Receitas com Dividendos.
> 11. A queda na arrecadação esperada só não foi maior porque o Poder Executivo aumentou para R$ 51,6 bilhões a previsão de arrecadação de Receitas Extraordinárias, para o período de julho a dezembro, após terem sido elevadas para R$ 46,4 bilhões na Avaliação do 2º bimestre, contra R$ 27,5 bilhões que havia sido estabelecido na LOA 2015.
> 12. Anos atrás, o Projeto de Lei de Orçamento vinha com receitas subestimadas, o que possibilitava que o Congresso as estimasse com mais realismo. Nos últimos seis anos, porém, a inclusão excessiva de receitas atípicas nas estimativas de receita do Orçamento tem sido uma prática do Poder Executivo, o que levou a uma superestimação. Em 2012, por exemplo, foram incluídos pelo Executivo R$ 31,0 bilhões de receitas atípicas na estimativa de receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal- SRF e para 2013, R$ 25 bilhões. Porém, o total de atípicas executadas pela SRF em 2012 foi de R$ 10 bilhões. As receitas atípicas previstas no Orçamento de 2014 foram da ordem de R$ 27 bilhões, enquanto o valor efetivamente arrecadado ficou em apenas R$ 11,1 bilhões. Já o Orçamento de 2015, prevê R$ 27,5 bilhões de receitas atípicas, valores muito acima da média histórica de R$ 11,6 bilhões.
> 13.
> 14. Assim, o excesso de receitas atípicas estimado nesses anos situa-se em R$ 17,6 bilhões, acima da média.
> 15. Mesmo com o corte na previsão de receita pra 2015 e o contingenciamento das despesas, na Avaliação do 3º bimestre do Orçamento de 2015, a previsão de receitas administradas atípicas aumentou de R$ 27,5 bilhões na Lei para R$ 51,6 bilhões, depois de já ter sido aumentada para R$ 46,4 bilhões na Avaliação do 2º bimestre. Ou seja, hoje, na 3ª. Avaliação, o Poder Executivo espera arrecadar R$ 51,6 bilhões, num período menor, de julho a dezembro, o que, dificilmente ocorrerá. Isso significa

que o Congresso pode esperar mais cortes de despesa pública, nas diversas áreas como saúde, educação e emendas.
16. Desta forma, não é sem motivo que tem aumentado frustração de receitas nos períodos recentes. A estimativa de receita administrada, contida nos projetos de lei orçamentária, tem apresentado frustrações da ordem de R$ 13 bilhões em 2010, R$ 3,2 bilhões em 2011, R$ 60,2 em 2012, R$ 60,2 bilhões em 2013, e 52,5 bilhões, em 2014, quando comparados com os valores realizados. Grande parte dessas frustrações pode ser atribuída às frustrações de receitas atípicas.
17. Além disso, contribuiu para evitar maior queda nas receitas esperadas no 3° bimestre de 2015 o aumento em R$ 3,0 bilhões na estimativa da Receita com Concessões.
18. Essas receitas também têm um histórico de alto risco de não se materializar, pelo menos não na magnitude integralmente prevista, o que pode prejudicar a execução orçamentária programada ao longo do exercício, constituindo-se em fator adicional de dificuldade ao cumprimento da meta de Resultado Primário.
19. Cabe registrar que, caso essas receitas não se realizem, o alcance da Meta do Resultado Primário ficará por conta de uma redução ainda maior na programação de gastos discricionários, notadamente os investimentos.

(...)

26. A meta de Resultado Primário do Setor Público Consolidado, para o exercício de2015, foi inicialmente fixada na Lei nº 13.080, de 02.01.2015 (LDO-2015) em R$ 95,1 bilhões, sem o abatimento permitido das despesas com o PAC, e em R$ 66,3 bilhões, com o referido abatimento, corresponderia a 1,20% do PIB. Desse total, R$ 55,3 bilhões, equivalentes 1,00% do PIB, se referem ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, denominado Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), e R$ 11,0 bilhões, ou 0,20% do PIB, aos Governos locais. A meta Resultado para as Empresas Estatais Federais continua sendo nula, como tem ocorrido nos anos anteriores (Anexo IV da LDO 2015).
27. Nesse cenário inicial, o montante de investimentos destinado ao abatimento da meta, correspondente ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, somava R$ 28,7 bilhões. Na hipótese de execução zero desse Programa, o Resultado Consolidado atingiria R$ 95,0 bilhões.
28. Com a persistente queda na expectativa de arrecadação, somada ao crescimento da estimativa com gastos obrigatórios, o Poder Executivo optou por meio de proposta de alteração da Lei nº 13.080, 02.01.2015 (LDO 2015), o PLN nº 5, de 2015, por reduzir para R$ 8,7 bilhões (0,15% do PIB) a meta antes fixada para o setor público consolidado, de forma a não ter que contingenciar além dos R$ 8,6 bilhões apontados os desembolsos discricionários, notadamente os investimentos. Ao Governo Central a meta foi proposta para ser reduzida para R$ 5,8 bilhões e aos entes subnacionais de R$ 11,0 bilhões para R$ 2,9 bilhões.
29. Nesse novo cenário, a meta do setor público consolidado de R$ 8,7 bilhões e do Governo Central, de R$ 5,8 bilhões, poderá ser abatida em R$ 26,4 bilhões, relativos à frustração de receitas decorrentes da Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de

> 2015, que trata do Programa de Redução de Litígios Tributários – PRORELIT, do Projeto de Lei do Senado nº 298, de 2015, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT e das receitas de concessões e permissões estimadas. Não há previsão de abatimento pelas despesas do PAC. Isto significa que, se essas receitas não se materializarem, o Poder Executivo admite déficit primário em 2015.
>
> (...)
>
> 56. Em comparação com a receita realizada na primeira metade de 2014, a receita de 2015 mostra crescimento nominal de apenas 5,6% no período, bastante inferior à inflação observada nos últimos meses medidos em junho de 8,9%, denotando decréscimo real.
> 57. Esse quadro de arrecadação insuficiente em relação à LOA2015 pode piorar, ainda que a previsão de decréscimo do PIB se mantenha como previsto na revisão deste 3º bimestre, caso não se materialize a estimativa de ingressos de Receitas Extraordinárias e com Operações com Ativos previstas para o período de julho a dezembro de 2015 em R$ 51,6 bilhões.

Portanto, a edição dos mencionados decretos contraria diretamente o conceito basilar de nossa norma disciplinadora dos gastos públicos e afronta especificamente o art. 4º da LOA 2015 – Lei 13.115/2015:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas...

Devido ao baixo crescimento econômico e à tendência de queda da arrecadação tributária vislumbra-se que as receitas extraordinárias previstas para o segundo semestre de 2015 correm sério risco de não se realizarem. Sempre é oportuno relembrar que o objetivo do controle da evolução das contas públicas é contribuir para uma trajetória administrada do endividamento do Estado, de forma a indicar solvabilidade de suas contas fiscais. Nesse sentido, a ação rigorosa e tempestiva desta Corte de Contas para coibir as ilegalidades supramencionadas é fundamental para a credibilidade das contas públicas brasileiras.

Portanto, por ocasião da edição dos mencionados decretos, **a principal condição estabelecida na norma autorizativa - compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário - não foi observada, pois inexiste lei formal alterando a referida meta.**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

III

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas oferece a presente representação e requer ao Tribunal de Contas da União:

a) conhecer o feito como Representação, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 c/c art. 235, *caput*, do RI/TCU;

b) realização de inspeção e de outras medidas consideradas pertinentes junto à Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, podendo se estender a outros órgãos, se for o caso, com o objetivo de promover a identificação e a audiência dos responsáveis pelas operações ilegais relatadas nesta representação, para sua adequada responsabilização.

Por fim, requer este representante do Ministério Público de Contas a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução promovida pela unidade técnica competente.

Brasília, 9 de outubro de 2015.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador

TCU

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SEGEDAM / Sesap / Disop / Seprot
Serviço de Protocolo e Produção Grafica

Serviço de Protocolo e Produção Gráfica
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo I - Térreo - sala 020
CEP: 70.042-900 - Brasília DF
Tel.: (61) 3316-7272 ; Fax: (61) 3316-7272
E-mail: SEPROT@tcu.gov.br

COMPROVANTE DE ENTREGA

Número de protocolo: 50.837.688-0

Data de entrega: 09/10/15
Hora de entrega: 18:39

Local de entrega: Disop/Seprot

Mensagem

O remetente da documentação ora protocolada fica ciente de que os documentos em papel protocolados no TCU serão tratados como segunda via ou cópia, à exceção daqueles cuja entrega do original seja exigida por lei.
Conforme o art. 4º, §§2º e 4º, da Instrução Normativa TCU 68/2011:
- Cabe ao interessado a guarda, pelo prazo legal pertinente, do documento original cuja cópia ou segunda via em papel foi protocolada junto ao TCU; -
- Os documentos não originais serão guardados pelo TCU pelo prazo de seis meses, com posterior descarte.

Operador: JOSEMARY DA SILVA MATOS